**PROPUESTA CIUDADANA**

**LEY GENERAL DE AGUAS**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto representa una propuesta desde la ciudadanía de una Ley General de Aguas que sentaría “las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios así como la participación de la ciudadanía.”

El mandato constitucional que asegura la participación ciudadana es un factor necesario en este momento de profunda crisis hídrica, social y ambiental en el país. Esta Propuesta Ciudadana es muestra de la capacidad de los ciudadanos de asumir las responsabilidades previstas en esta innovadora reforma.

**Antecedentes**

A partir del reconocimiento Constitucional del derecho humano al agua y saneamiento el 8 febrero 2012, más de 420 investigadores e integrantes de organizaciones civiles, aglutinados en torno al Congreso “Ciudadanos y la Sustentabilidad del Agua en México” convocado por la Red Temática del Agua de la CONACyT, formaron diez mesas para diagnosticar las raíces de la creciente crisis hídricoambiental y diseñar una ley capaz de encaminar el país hacia la sustentabilidad, la equidad y la seguridad hídricas a través de un inmenso esfuerzo colaborativo y voluntario.

Cada tema requirió diálogos profundos entre disciplinas y entre regiones, para diagnosticar la actual crisis, y encontrar solución:

Especialistas en hidrogeología explicaron que la extracción intensiva de aguas subterráneas de profundidades cada vez mayores está alterando irrevocablemente los sistemas de flujos profundos de aguas milenarias, afectando las aguas y ecosistemas por cientos de kilómetros a su alrededor. Señalaron que la Conagua ha otorgado concesiones en exceso a sus propias estimaciones de disponibilidad, en 103 “acuíferos” del país, de los cuales dependen 33% de la población urbana.

Los investigadores de la región norte sonaron la alarma en cuanto a las graves consecuencias del consumo de aguas “fósiles” con niveles peligrosos de metales pesados en ciudades como Chihuahua y Aguascalientes. Advirtieron, además, que la nueva práctica de fracturación hidráulica destruye y contamina estos flujos, poniendo en riesgo el derecho al agua de las actuales y futuras generaciones en vastas regiones alrededor.

Especialistas en hidrología y manejo de cuencas demostraron que las gigantescas “regiones hidológica administrativas” de la Conagua favorecían una énfasis en costosos y dañinos presas y trasvases sobre soluciones locales más efectivos y eficientes. Señalaron que la política de presas para la generación eléctrica, operadas por particulares, ha generado un enorme exceso de capacidad. Dejando un solo río libre en el país, San Pedro Mezquital, ahora amenazada, el bloqueo de los ríos provoca desequilibrios que, a la larga, aumentan la desertificación y la vulnerabilidad a inundaciones.

Especialistas en energéticos señalaron que la dependencia en obras intensivas en energía para la provisión de agua (pozos profundos, desalinizadores, trasvases), y en tecnologías intensivas en agua para la provisión de energía (termoeléctricas, fracturación hidráulica, presas), está resultando en un proceso acelerado de agotamiento ambiental.

Expertos en contaminantes industriales y agrícolas documentaron el impacto devastador de una normatividad basada en el pago de derechos por contaminar y en el establecimiento de “límites permisibles” de un ínfimo número de contaminantes, sin dedicar los recursos necesarios para realizar inspecciones, las cuales, en todo caso, requieren de aviso previo.

Expertos en riego, uso del agua que ocupa el 77% del volumen concesionado, señalaron que se desperdicia el 60% del recurso en ruta a la parcela, principalmente para irrigar cultivos altamente demandantes de agua en pleno desierto, para su exportación, sin crear programas para aprovechar la abundancia hídrica en el sur del país.

Por su parte, investigadores y organizaciones demostraron que el agua en los sistemas municipales o metropolitanos es distribuida según criterios económicos y políticos, y sus finanzas de estos sistemas son manejadas sin eficacia ni transparencia. Desde Puebla, Saltillo y el Distrito Federal, se presentó amplia documentación del abuso de los usuarios en colonias populares cuando estos sistemas se hayan privatizado.

Empresarios industriales y agrícolas se unieron al proceso, preocupados por el solapamiento por parte de la Conagua de las empresas contaminantes y las que extraen agua en exceso a sus concesiones—lo cual resulta en una competencia desleal que penaliza las empresas que buscan respetar la normatividad.

Todos reportaron que la falta de acceso a información verídica y bien organizada no permite comprender cabalmente el tamaño de la crisis que vive el país. No existe información sistemática en torno a: la calidad del agua “potable”; el impacto en la salud del sin fin de contaminantes descargados en aguas nacionales; la proporción de la población que depende de pipas o el tandeo; el daño que se ha hecho a los frágiles sistemas acuíferos; la vulnerabilidad de la población por causa de las 112 presas que la Conagua ha identificado con declarado en estado de alto riesgo.

La conclusión desde todas las mesas fue que la Comisión Nacional del Agua, autoridad única sin contrapesos, responsable por el manejo sustentable de las aguas nacionales desde 1989, ha sido extremadamente vulnerable a presiones por parte de intereses: agroexportadores, empresas mineras, inmobiliarias, embotelladoras, industrias contaminantes, empresas mineras e inversionistas en megaobras hidráulicas.

A nivel estatal y municipal se repite es esquema—se promueve la urbanización de zonas de recarga y planicies de inundación y se construyen plantas de tratamiento inoperables; se distribuye agua según criterios políticos o económicos, sin eficacia ni transparencia en el uso de recursos públicos, y se concesionan los sistemas a empresas extranjeras que han sido descalificadas en sus propias países[[1]](#footnote-1).

Reconociendo la necesidad de un re-diseño institucional, se generaron las propuestas a través de un Encuentro Nacional que sistematizó décadas de experiencia de participación ciudadana en el manejo de micro y subcuencas (vía el Artículo 13 Bis de la LAN) y en el manejo comunitario de sistemas de agua (bajo la ley estatal de Chiapas, y por usos y costumbres en zonas marginadas). A su vez, las organizaciones con experiencia en defensa hídricoambiental aportaron sus propuestas para el diseño de nuevas instancias e instrumentos que permitirían cumplir con la normatividad internacional y suplir las debilidades del marco legal actual.

Se requería sentar las bases para la transición desde un modelo basado en la sobreextracción, trasvase y contaminación del recurso, hacia un modelo basado en el aprovechamiento óptimo del agua dentro de los límites de las cuencas y acuíferos—lo cual implica la restauración de cuerpos de agua y ecosistemas.

Esto a su vez, nos lleva a reconocer el papel vital de los pueblos indígenas, originarios, desde cuyos territorios se dan origen la mayor parte de las aguas superficiales del país. El respeto de sus derechos y formas de gobierno del agua y territorio representa la piedra de toque para el buen manejo de las cuencas.

En todo, el proceso de diseño ha implicado dos Congresos Ciudadanos Nacionales; más de 60 talleres y reuniones de trabajo en 26 estados; cuatro sesiones de trabajo con la Comisión de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados, y un foro realizado en el Senado de la República.

El producto, técnicamente fundamentada y ampliamente construido, obliga el cumplimiento con planes consensados; fortalece el potencial de las comunidades y los ciudadanos; fija obligaciones para funcionarios con consecuencias inmediatas en caso de incumplimiento; y permite cancelar proyectos dañinos que pudieran resultar de autorizaciones irregulares.

Esta fuerza exhaustiva nos ha permitido comprender cuál es la ley que México necesita, y nos comprometemos a seguir trabajando hasta lograrla.

**Estructura**

**Disposiciones preliminares**

El proyecto cuenta con un Título Primero de disposiciones preliminares, en donde se establecen las metas de sustentabilidad y equidad que se requiere lograr en el país. Se definen los conceptos claves del modelo de gestión planificada y participativa de cuencas y de sistemas comunitarios y municipales.

Se explican los principios que sustentan este proyecto de ley, retomados de recientes instrumentos de derechos humanos, planeación ambiental y transparencia a nivel internacional, incluyendo: el principio pro persona pro naturaleza; los principios de la precaución y la prevención; la subidiareidad; la sustitución; la proporcionalidad; la inter-culturalidad y la no discriminación; la relación integral entre comunidades, sus tierras y aguas; la restauración; la suficiencia presupuestal; la exigibilidad y la justiciabilidad.

**Responsabilidades gubernamentales**

El Título Segundo describe los órganos de la administración pública y ciudadana del agua. Propone mecanismos democráticos y participativos desde el nivel local hasta el nivel nacional para la elaboración de los planes requeridos para transitar hacia la sustentabilidad, la equidad y la seguridad hídricas, así constituyendo un sistema de corresponsabilidad basado en el diálogo y la reflexión colectiva para reorientar la gestión de las aguas en el territorio nacional.

En este esquema, cada nivel de gobierno tiene responsabilidades específicas para la ejecución de los planes consensados. El Poder Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad de nombrar el Director General de la Comisión Nacional de Aguas de una terna elegida por el Consejo Nacional de Cuencas. Tiene la obligación de reducir y reorientar los volúmenes de aguas nacionales concesionadas, según las resoluciones de los respectivos Consejos de Cuenca, hasta restaurar el equilibrio en cada cuenca. Tendrá que vigilar y garantizar que los concesionarios reduzcan los contaminantes descargados hasta eliminarlos.

Las autoridades estatales tendrán la obligación de asegurar que sus planes de desarrollo urbano sean congruentes con los lineamientos de los Planes Rectores de Cuenca correspondientes. Tendrán la obligación de no autorizar nuevos proyectos de urbanización en Áreas de Importancia Hídrica ni en cuencas en extremo estrés hídrico (en donde hay hundimientos, grietas, descenso en los niveles estáticos de los pozos, contaminación de aguas superficiales o subterráneas, inundaciones crónicas o sectores de la población sin acceso al vital recurso).

Las autoridades municipales tendrán la obligación de no permitir la autorización de cambios de uso del suelo a uso urbano en Áreas de Importancia Hídrica, y de solo emitir licencias de construcción para proyectos en donde se cumple con un reglamento municipal para la gestión de aguas pluviales.

**Instancias de cogestión ciudadana-gubernamental de cuencas**

En cumplimiento con la reforma al cuarto artículo constitucional, se propone un modelo de cogestión participativo y democrático sustentado en la organización social por cuencas. Esta unidad hidro-territorial básica permitirá la articulación de los dos ejes principales de este modelo: lo social y lo natural, a través de los cuales se estructurará la planeación y cogestión participativa del agua y territorio.

El diseño institucional aquí presentado plantea cambios importantes pero impostergables para poder enfrentar la grave crisis de calidad de agua que hoy en día representa la primera causa de muerte de niños mayores de 1 año y menores de 5 años, así como la de disponibilidad de los más de 11 millones de personas que no cuentan con acceso al agua potable y más de 39 millones de personas que no cuentan con un sistema de recolección de aguas residuales en sus hogares.

La cuenca que contiene al sistema hídrico, entendido como la interacción entre aguas superficiales y subterráneas, constituye el soporte físico-espacial en el que se tejen las relaciones sociales que determinan las formas de gestión jurídica de los elementos naturales en general y del sistema hídrico en particular.

Será a partir del conocimiento científico de su funcionamiento, complementado con los saberes locales, y a través de un ejercicio de planeación-acción participativa de la sociedad organizada en corresponsabilidad con el Estado Mexicano, que se lograrán hacer efectivos los derechos humanos al agua y saneamiento, a la alimentación y a un medio ambiente adecuado, reconocidos en la Constitución e interrelacionados, por medio precisamente de la participación ciudadana en torno al agua, de mejores prácticas productivas y de la restauración de los ecosistemas asociados.

Para estructurar y articular el funcionamiento de este modelo de cogestión-planeación por cuencas, se considerará como base la división o gradación en microcuencas y subcuencas. Cada uno de estos niveles contará con un organismo (comités de microcuenca, comisiones de subcuenca y consejos de cuenca) y esquema de gestión acorde a sus condiciones, necesidades y dinámicas propias, siempre en concordancia con los objetivos y estrategias generales definidos por el Consejo Nacional de Cuencas, el cual constituye el máximo órgano de participación social en materia hídrica.

La participación ciudadana es medular en la planeación del uso, manejo, administración, ejecución, seguimiento y sanción de los procesos del agua y del ordenamiento territorial. Por ello los consejos de cuenca, comisiones de subcuenca y comités de microcuenca estarán integrados preponderantemente por ciudadanos-comunidades (más de 50% del total de las representaciones por cada nivel). En el caso del primer nivel, la microcuenca, la elección de los representantes sociales se hará a partir de su nominación por parte de algún grupo-organización social vinculado directamente con o afectado por la gestión del agua y territorio. Su elección será democrática y representativa de un amplio sector, grupo o colectivo social y su participación en las instancias de cogestión, dentro de las cuales tendrán voz y voto, corresponderán al mandato del grupo o comunidad que los eligió como representantes.

La conformación ciudadana de los consejos de cuenca se hará con consejeros elegidos como representantes en las comisiones de subcuenca, las cuáles a su vez, estarán integradas por ciudadanos provenientes de ejidos y comunidades rurales e indígenas electos y designados por los comités de microcuenca. Para garantizar una participación equitativa y amplia en la cuenca, se procurará siempre la representación ciudadana-comunitaria abarcando todo su territorio y en especial las zonas vinculadas directamente con el funcionamiento del sistema hídrico (superficial y subterráneo) y con los ecosistemas asociados, en este sentido se garantizará la participación de habitantes de la cuenca alta y baja, de zonas metropolitanas y de asentamientos rurlaes, de zonas sufriendo de conflictos hidro-ambientales (por usos, derechos, administración, riesgo, afectación, contaminación, déficit de agua, entre otros).

La inserción de investigadores académicos especialistas en planeación hidro-territorial y ambiental es una parte fundamental de este modelo de gestión participativo y ciudadanizado. Los especialistas en estos temas procedentes de universidades, institutos y otros centros de educación superior formarán parte de la Gerencia Técnica-Operativa de los consejos de cuenca. Su inserción será propuesta por los comités o comisiones de cuenca y será autorizada por el Consejo de Cuenca.

Sus funciones principales serán: asesorar y apoyar técnicamente la elaboración de los planes rectores y programas anuales y ponerlos en operación. También participarán en la construcción y manejo del Sistema de Información y Monitoreo de Aguas y Cuencas en coordinación con la Comisión Nacional del Agua, pero con autonomía con respecto a ésta y cualquier otro órgano de gobierno.

**La participación comunitaria y ciudadana en los sistemas de agua y saneamiento**

A nivel municipal los cuatro tipos de organismos de agua potable y sistemas de saneamiento propuestos por el artículo 21 de este proyecto: (1) Juntas Municipales, (2) Organismos Operadores Cogestionados, 3. Sistemas Comunitarios y 4. Organismos Cogestionados Intermunicipales) deberán: a) garantizar el cumplimiento con el derecho humano al agua y al saneamiento para todos los habitantes de los municipios respectivos, mediante el acceso equitativo y de calidad al recurso; b) asegurar la colección, tratamiento y reúso o retorno a la cuenca -con calidad- de las aguas residuales de origen doméstico y de servicios públicos que se generan en el municipio; y c) instrumentar estrategias para conservación y ahorro del recurso.

Con el fin de garantizar la participación activa y oportuna que corresponde a la ciudadanía informada y corresponsable en los consejos de los organismos municipales mencionados en el párrafo anterior, éstos deberán estar constituidos, como mínimo, por 50% de ciudadanos, los cuales deberán cumplir con las características de experiencia, capacidad y neutralidad.

Respeto por las formas de gobierno de las aguas de los pueblos indígenas

Aunado a lo anterior, algunos tratados internacionales firmados y ratificados por México, salvaguardan los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio, el derecho a definir sus propios estilos de vida y desarrollo, así como el derecho a la consulta previa, libre e informada respecto de todas aquellas decisiones que pudieran afectarlos.

Es por ello que esta propuesta ciudadana de Ley, partiendo tanto desde un enfoque jurídico como técnico, plantea que todas las instancias ciudadanizadas para la planeación y gestión del agua, deben operar en el marco del respeto irrestricto a los derechos de las comunidades en cuyos territorios se producen las aguas. De forma particular, reconoce a los comités de microcuenca como autoridad técnica, normativa y de planeación, instancia en la que deben estar representados los pueblos y comunidades indígenas, así como otras comunidades rurales propietarias o poseedoras legítimas de los predios agrícolas y forestales dentro de esta unidad hídrico-territorial.

En el mismo sentido, por primera vez se reconoce personalidad jurídica a los sistemas comunitarios de agua potable y saneamiento, que históricamente se han hecho cargo del servicio en la mayoría de localidades del país; con esta medida se les da certeza jurídica y la posibilidad de acceder a recursos públicos para mejorar la prestación a su cargo.

**Instrumentos de planeación**

**Agenda Nacional y Estrategia Nacional para la Sustentabilidad, la Equidad y la Seguridad Hídricas**

El Título Tercero trata sobre la planeación y gestión hídrica para la sustentabilidad, equidad y seguridad hídricas. En el centro de este proceso de transición es el Agenda Nacional, que establece las metas a ser logradas en todo el país en un periodo de quince años: la restauración de ecosistemas; acceso a agua de calidad para todas y todos; agua para la seguridad alimentaria; eliminación progresiva de la contaminación, de la degradación de cuencas y acuíferos; la disminución de vulnerabilidad a sequías e inundaciones; la superación de la impunidad hídricoambiental.

**Planes Rectores**

Se busca lograr estas metas a través de Planes Rectores consensados y vinculantes, con las políticas, programas y acciones requeridas para cumplir con las metas del Agenda Nacional en cada cuenca. Sus componentes incluirán: Delimitación de Áreas de Importancia Hídrica, Plan para reducir la sobreextracción del agua; Plan para reducir la vulnerabilidad a inundaciones (o en su caso sequías); Plan para la Seguridad Hídricoalimentaria; Planes Municipales para el Acceso Equitativo y Sustentable al Agua.

Dado que el agua es considerada como “derecho llave”, será obligatorio respetar sus lineamientos en los demás instrumentos de planeación territorial, urbano y ambiental.

La necesidad de un Plan Rector se explica en tanto que el agua es un recurso utilizado por muchos actores en el territorio, a lo largo del cual se alteran las condiciones de calidad, cantidad y variabilidad, de tal forma que los usos del agua van generando impactos acumulativos en su recorrido, afectando a otros actores que se encuentran río abajo.

Para entender y gestionar el agua es necesario identificar a estos actores, sus usos, externalidades y determinar el impacto acumulativo que los contaminantes, nutrientes, energía puede generar en la parte de abajo. De ahí la necesidad de usar a la cuenca como unidad de gestión.

Para poder planear los usos, umbrales, externalidades y responsabilidades es necesario que estos actores dialoguen, lleguen a consensos evaluar los riesgos y escenarios posibles; y sobretodo se construya una visión común de como mantener la funcionalidad de la cuenca. Esto se logra mediante una planeación por cuenca., que halla su consistencia última en un Plan Rector.

Ante escenarios de incremento en la demanda de agua y ciclos hidrológicos cada vez menos predecibles debido al cambio climático, se ha vuelto más complejo y urgente lograr una buena gestión de nuestras fuentes de agua, lo que conlleva una planeación de las actividades productivas y económicas. De allí la importancia de construir planes rectores que guíen el desarrollo económico y el crecimiento de las ciudades sin detrimento de los ecosistemas terrestres e impulsando la participación y la equidad social.

Las cuencas sanas, además de ser el territorio de quienes se organizan, viven y trabajan allí, permiten mejorar la disponibilidad de agua, respondiendo con esto al deber jurídico del Estado mexicano de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento; regular el flujo hidrológico y disminuir inundaciones por eventos hidrometeorológicos extremos, y crear mejores condiciones para la adaptación frente a sequías ocasionadas por el cambio climático.

Pero este nuevo paradigma también requiere de una nueva gestión del agua que transite de un modelo extractivo a uno sustentable, lo cual implica cambiar la lógica de uso del agua para priorizar las necesidades humanas básicas antes que las industriales-extractivas, identificando e internalizando los impactos sobre el agua que cada actividad genera y reconociendo las interrelaciones que éstas mantienen en el territorio.

Se requiere de una nueva institucionalidad que respete a las organizaciones comunitarias, y espacios de participación social desde el nivel de barrio urbano o comunidad rural, de subcuencas y de cuencas. El enfoque de cuenca permitirá superar las actuales descoordinaciones sectoriales y entre gobiernos municipales. Además, este enfoque ofrece la oportunidad de acciones conjuntas entre gobierno y sociedad civil para elaborar e implementar soluciones eficientes, equitativas y sostenibles a los problemas hídricos y de desarrollo; de cuenca arriba hacia cuenca abajo en el sentido geográfico y, de abajo hacia arriba en el sentido socio ambiental, buscando resolver la mayoría de los problemas a nivel local.

El proyecto establece el deber de todos los órdenes de gobierno en el sentido de ejecutar las obras aprobadas en los planes rectores de su competencia, según la calendarización establecida por el Consejo Nacional de Cuencas, en coordinación con los consejos de cuenca.

**Fondo Nacional por el Derecho Humano al Agua y Saneamiento**

Este último se integrará para reunir recursos con la finalidad de financiar proyectos realizados y administrados por sistemas autogestivos o por grupos comunitarios, escuelas, o cualquier otro en zonas marginadas sin acceso a estos derechos, tanto de colecta, almacenamiento, filtración o purificación y distribución del agua, como sistemas apropiados de saneamiento que utilicen tecnologías apropiadas a las condiciones físicas y culturales del lugar.

Dicho fondo se formará a partir de un presupuesto asignado anualmente por el Congreso de la Unión; el 75% de las ganancias obtenidas por particulares a los cuales se hayan concesionado obras de infraestructura hidráulica, y los recursos provenientes del pago de derechos, tarifas, multas, subejercicios presupuestales y cualquier otro relacionado con la administración y gestión del agua.

Los consejos de cuenca solicitarán recursos del Fondo al Ejecutivo Federal, de acuerdo con las necesidades que hayan identificado y planteado con los planes de saneamiento y recuperación de la calidad del agua.

Como la mayoría de la población que aún no cuenta con el acceso al agua así como de un baño digno que no ponga en riesgo su salud, se encuentra en las zonas rurales , en áreas generalmente alejadas de la cabecera municipal, este fondo auditable sería conformado por aportaciones de los concesionarios de aguas nacionales con fines de lucro (incluyendo las concesiones de obras hidroeléctricas, petroquímicas y de sistemas de agua y saneamiento concesionados a terceros bajo la Ley de Aguas Nacionales), y se emplearía para el financiamiento directo a comunidades de proyectos planeados , diseñados, construidos y operados con las comunidades, es decir proyectos participativos y auto-gestivos así como descentralizados técnicamente permitiendo resolver el problema en las localidades con sus habitantes y así responder a las necesidades y contextos locales y asegurar su sustentabilidad . Este fondo serviría para lograr acción inmediata y superar las prácticas discriminatorias que han dejado fuera a tantos millones de personas del acceso a tan vitales servicios y lograr el acceso equitativo de éstos, sin por ello disminuir las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno ni los presupuestos designados en la cobertura de estos servicios.

En este acápite resulta muy relevante la propuesta de regulación de la infraestructura hidráulica que estaría a cargo preferentemente por los pueblos y comunidades indígenas, los ejidos y comunidades rurales, las organizaciones de productores o los gobiernos locales.

El presente proyecto busca también generar políticas diferenciadas pero congruentes para los diversos tipos de aguas, como lo son: las superficiales, las subterráneas, las marinas, las pluviales y las residuales.

**Reorientación del sistema de concesiones a aguas nacionales**

En materia de concesiones, punto neurálgico de la crisis hídrica que vive nuestro País, se propone, con sólidos fundamentos constitucionales, un cambio radical de criterios para su otorgamiento que respondan al sentido del párrafo sexto del artículo cuarto de la Carta Magna. Así, se dispone que en el otorgamiento y renovación de concesiones, asignaciones y permisos se dará preferencia al acceso equitativo al agua de calidad para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, respetando los volúmenes ecológicamente aprovechables y que este mismo parámetro se aplicará también a los procesos de revocación.

El proyecto impone al Estado deberes concretos y mesurables en el ejercicio de del manejo de concesiones como el consistente en asegurar que las concesiones, asignaciones y permisos en materia de aguas estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentar mecanismos para mantener o restablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del País y el de los ecosistemas vitales para el agua, incluida la revocación de los actos administrativos emitidos.

De igual manera se rescata el concepto de “veda” como un instrumento clave pero excepcional y con limitaciones temporales, ello coadyuvará a la eliminación del uso excesivo y contraproducente que actualmente se le ha otorgado.

Mención especial merece el tratamiento que se propone a las aguas utilizadas por los pueblos indígenas así, el proyecto reconoce el derecho al agua de los pueblos comunidades indígenas sin la necesidad previa de asignación o concesión y que estos administrarán las aguas superficiales, pluviales, residuales y sagradas como parte integral de sus tierras según sus propias formas de gobierno.

En congruencia del presente proyecto con una visión integral de conservación de los elementos naturales y priorización del respeto a los derecho humano se establece con toda claridad queno se otorgarán concesiones de aguas nacionales para actividades de minería tóxica a cielo abierto, ni para procesos de fracturación hidráulica.

**Prevención de la contaminación**

En este mismo Título se norma lo relativo a la prevención de la contaminación de aguas y cuencas. Al respecto es prioritario señalar que un alto porcentaje de las sustancias químicas que se descargan a los cuerpos de agua nacionales y a los sistemas de drenaje no son de origen natural, de tal forma que son tóxicas para los seres vivos, animales y vegetales, incluido el hombre.

Los efectos tóxicos tienen un amplio rango de manifestaciones en intensidad, desde irritación de la piel y mucosas hasta la muerte, y en tiempo: efectos agudos con dosis elevadas, y efectos crónicos con dosis bajas, pero diarias.

El efecto crónico mejor conocido por la población es el cáncer, pero otros efectos son igualmente severos, incapacitantes y costosos para las familias y la sociedad, como: asma, alteraciones del desarrollo neuromuscular, retraso en el desarrollo cognitivo, teratogénesis (malformaciones congénitas), mutaciones heredables, diabetes, Alzheimer, Parkinson, enfermedad renal, padecimientos cardiovasculares, e infertilidad.

La contaminación de las fuentes de agua y de los cuerpos de agua deteriora la calidad de otras matrices ambientales relacionadas: aire por evaporación de compuestos, suelo por difusión, por inundación o por riego con agua contaminada, y mantos freáticos por filtración y lixiviación. La contaminación del suelo, junto con la del agua en campos agrícolas lleva a la incorporación de los tóxicos en la cadena alimentaria del ser humano.

Existe suficiente conocimiento científico sobre la toxicidad y la peligrosidad de más del 90% de los contaminantes que han sido identificados en los ríos y lagos mexicanos, aportada por organismos internacionales especializados en la materia, dependientes de la Organización de las Naciones Unidas, así como organismos de Estados Unidos de América, Canadá, Japón y la Unión Europea y laboratorios de investigación en todo el mundo, incluido México, de tal forma que las industrias de transformación, talleres, industrias extractivas, que arrojan esos tóxicos a los ríos, lagos y mares, así como los municipios que lo permiten, están actuando con negligencia culposa, ya que la ignorancia de los efectos de estos compuestos y de las recomendaciones que establecen la forma de manejarlos, usarlos y disponer de ellos no los excusa de la responsabilidad de sus actos.

La responsabilidad es aún mayor al no mantenerse al tanto de las nuevas tecnologías que permiten la recuperación efectiva del agua, al mismo tiempo que se recuperan los metales pesados y se eliminan los tóxicos.

México ha firmado acuerdos internacionales en los que se ha comprometido a proteger el ambiente y la salud mediante una gestión adecuada de los compuestos químicos. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de 2002 en Johannesburgo, los gobiernos estuvieron de acuerdo en “usar y producir las sustancias químicas de manera que no conduzca a la generación de efectos adversos significativos en la salud humana y el ambiente” y fijaron la fecha de 2020 para alcanzar dicha meta.

En relación a lo anterior la propuesta dispone que las empresas agrícolas e industriales trabajen activamente en la sustitución de materias primas, reactivos y demás compuestos altamente tóxicos o peligrosos para los seres vivos, por otros que representen riesgos menores y que el tratamiento del agua para su recuperación y reutilización sea parte integral del proceso productivo de las industrias o del proceso de extracción en las minas e industrias de perforación, ya sea que una sola planta de tratamiento dé servicio a todo un corredor industrial o que cada industria tenga una. Estas plantas de tratamiento deben tener una tecnología que separe efectivamente los tóxicos y recupere un agua de calidad suficiente para volver a ser usada por la misma industria.

**La economía de los derechos humanos asociados con el agua**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual México es firmante, exige leyes y políticas fiscales y presupuestales que garanticen “la aplicación máxima de los recursos disponibles para el cumplimiento progresivo de los derechos humanos”, entre los cuales el derecho al agua tiene un lugar fundamental.

Este proyecto de ley busca cumplir con esta obligación internacional, proponiendo en primer lugar, que el agua sea considerada un bien común, de la nación, cuya gestión y manejo debe realizarse sin fines de lucro.

Se propone una política fiscal-presupuestal progresiva, en la cual se pone fin a los subisdios invisibles disfrutados por los que más beneficio económico disfrutan de su uso: energía subsidiada para pozos de agroexportadores, la realización de servicios hídricoambientales, la falta de controles sobre volúmenes extraídos y descargas contaminantes. Se obligaría dedicar por lo menos el 0.7% del Producto Interno Bruto, y el 5% del Presupuestos de Egresos de la Federación al sector agua, priorizando a su vez las inversiones requeridas para garantizar acceso al agua por parte de las comunidades más marginadas.

Al amarrar los recursos públicos a la implementación de los planes consensados, se eliminaría la discrecionalidad en su uso. La Contraloría Social del Agua vigilaría contra actos de corrupción en el sector, y presionaría para garantizar que no interviniera criterios económicos, políticos o de otras formas de discriminación en su ejercicio.

Se propone un Dictamen de Costo-Beneficio Socio Hídricoambiental, para asegurar que las obras hidráulicas autorizadas sean las que implicarían un impacto más positivo a lo largo de su vida útil.

La sustentabilidad económica del agua no implica que esta se tenga que pagar con el mismo elemento, sino que se busquen los recursos suficientes para que se garanticen los derechos humanos vinculados al agua y saneamiento. Lo cual significa que ese concepto no supone que el sistema financiero del agua tiene que ser un conjunto cerrado, sino a que el ciclo tiene que ser sustentable en el ámbito general de las finanzas públicas.

El presente proyecto está inscrito en una perspectiva de derechos, por lo que las obligaciones y principios amplios de universalidad, integralidad e interdependencia implican que las prioridades del estado, para garantizar el bienestar, se tienen que ponderar para darle prioridad a los derechos. Y que los ingresos públicos justo deben servir para financiar el cumplimiento de los mismos.

**Medios de aplicación y cumplimiento**

El Título Cuarto trata sobre los medios de aplicación y cumplimiento del proyecto, sobre el particular debe señalarse que en los últimos veinte años han aumentado los casos de emergencias ambientales y conflictos socio-ambientales, de hecho, diversas investigaciones establecen la existencia de más de 280 conflictos socio-ambientales en el país, de los cuáles cerca del 80% de ellos tienen relación con el uso, manejo y disponibilidad del agua. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones los daños existentes en las cuencas producto de los conflictos socio-ambientales, tanto en los aspectos culturales – de identidad, sociales, de derechos humanos y ambientales no se han frenado, ni mucho menos revertido, ya sea por i) la generación de políticas públicas económicas, de urbanización e industrialización generando procesos de exclusión económica, territorial, social y de acceso a la justicia y ii) la falta de transparencia y calidad en la fundamentación técnico-científica de las evaluaciones de impacto ambiental y, iii) la corrupción y el desdén o, incluso, la represión de las iniciativas de la ciudadanía por recuperar y hacerse de mejores condiciones de subsistencia.

Ante este escenario, se considera que la inclusión de una Contraloría Social del Agua, como un organismo desconcentrado y con autonomía financiera dentro del Consejo Nacional de Cuencas permitiría erradicar la corrupción y la impunidad en el ejercicio de la función pública. Que será posible a partir de la participación organizada de la población, comunidades y ciudadanos afectados, que funjan como observadores en las reuniones oficiales de toma de decisiones sobre el derecho humano al agua, con la vigilancia de las instancias ciudadanas y comunitarias de gestión del agua y a través de mantener actualizado un Sistema Nacional de Derecho Humano al Agua que incluya una evaluación anual de cumplimiento de los funcionarios públicos, que incluya aspectos de sanciones o revocación de mandatos de funcionarios que incumplan su trabajo.

Uno de los aspectos principales que disminuirían el actual número de conflictos socio-ambientales es la posibilidad de generar demandas de acción colectiva para cancelar proyectos afectan las condiciones socio-ambientales de la cuenca y pueden permitir mejorar condiciones de restauración socio-hídricambiental. Para ello, se propone la existencia de una Procuraduría del Agua independiente que sea la responsable de vigilar y sancionar las violaciones a la normatividad y la Defensoría socio-hídricambiental que pueda lograr la cancelación de las obras que tengan concesiones ilícitas o irregulares, además de establecer un fondo del 5% de los derechos del agua para financiar asesoría legal para personas afectadas individuales y colectivas o la restauración de daños. Pero principalmente el poder generar una instancia práctica de acercamiento social que de atención a las problemáticas concretas regionales, de cuenca y de comunidad.

Por otra parte estamos convencidos de que los medios sancionatorios tradicionales que privilegian el ejercicio punitivo del Estado a efecto de lograr el cumplimiento de la ley, como lo son, la pormenorización de conductas castigables correlacionadas con un catálogo amplio de sanciones y atribuciones inquisitivas del poder público, no han conseguido en el caso de nuestro país, los objetivos que persiguen. En particular, en la materia de los recursos naturales dicha penalización más bien ha logrado generar espacios de corrupción y chantaje en los agentes sociales y deterioro de los elementos naturales.

Por lo anterior el sistema sancionatorio garantista que se propone asume los siguientes objetivos:

1. Generar un discurso jurídico de aplicación y cumplimiento de la ley que privilegie la prevención, la mediación y en general los medios de solución de controversias no adversariales.
2. Establecer las condiciones para que la autoridad pueda fijar, atendiendo a los casos concretos, con una exhaustiva argumentación y dentro de un margen muy amplio, cuales son las sanciones que proceden contra una determinada conducta, siguiendo tan solo el criterio sobre si las misma atenta prioritariamente contra un derecho constitucional o deriva de incumplimientos legales o administrativos.
3. Instituir una técnica de tutela judicial *ad hoc.* Bajo el principio *ubi ius ibi remedium,* es decir, donde hay derecho, hay acción jurisdiccional para su defensa.
4. Desarrollar medios de protección para los particulares que sean efectivos
5. Proponer un medio de controversia de los gobernados a través de una acción difusa que permita la vigilancia del cumplimiento de la ley de manera oportuna, reducida de formalismos y al alcance de cualquier persona sin tener que demostrar que resulta afectada.
6. Priorizar la reparación del daño.

El proyecto se complementa con un grupo de artículos transitorios que tiene por objeto resolver las materias que requerirán ciertos tiempos para su aplicación, así como otorgar plazos perentorios a la elaboración de los instrumentos indispensables para el inicio de la plena vigencia de la propuesta.

1. Como resultados de masivos abusos revelados vía una auditoría, el gobierno de la Ciudad de París terminó sus contratos con Veolia y Suez, concesionarios actuales del Sistema de Agua de la Ciudad de México y Suez es socio del arreglo público-privado en Saltillo. [↑](#footnote-ref-1)